Comisión de Seguridad Social
Carpeta Nº 2840 de 2014

Versión Taquigráfica N° 2199 de 2014

RÉGIMEN DE APORTACIÓN PREVISIONAL PARA PEQUEÑAS OBRAS DE CONSTRUCCIÓN

Creación

DIRECCIÓN NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL (MTSS)

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 16 de julio de 2014

(Sin corregir)

PRESIDE:	Señor Representante Dionisio Vivian, Vicepresidente.
MIEMBRO:	Señor Representante Daniel López Villalba.
DELEGADO DE SECTOR:	Señor Representante Pablo D. Abdala.
ASISTEN:	Señores Representantes Solana Cabrera de Abásolo y Álvaro Fernández.
INVITADOS:	Señor Subsecretario del MTSS, doctor Nelson Loustaunau; Directora General de Trabajo, doctora Cristina de Marco; por la Dirección Nacional de Seguridad Social, señora Ivonne Pandiani.

SEÑOR PRESIDENTE (Vivian).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Esta Comisión tiene mucho gusto en recibir a la delegación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social integrada por el doctor Nelson Loustaunau, Subsecretario de Trabajo y Seguridad Social, la señora Ivonne Pandiani, Directora Nacional de Seguridad Social, y la doctora Cristina de Marco, Inspectora General de Trabajo y Seguridad Social, a los efectos de referirse al proyecto sobre el régimen de aportes por pequeñas obras de construcción.

SEÑOR LOUSTAUNAU.- Este no es un proyecto antojadizo, sino producto de la preocupación que existe por la formalización. El principal objetivo es formalizar determinados aspectos del trabajo. Básicamente, está dirigido a la industria de la construcción en lo que tiene que ver con pequeñas o pequeñísimas obras.

Hasta el momento, la casi totalidad de las obras se ven alcanzadas por el Decreto Ley Nº 14.411, que regula, no solo el sistema de aportación a la seguridad social para este tipo de industria, sino que es el principal fenómeno de gestión de ciertos beneficios de naturaleza salarial que tiene esta industria. Adviertan que con los aportes se vierten también las alícuotas de licencia, aguinaldo y salario vacacional de este sector, que

luego administra el Banco de Previsión Social y que el Instituto de la Seguridad Social paga a los trabajadores.

Básicamente, en el caso de obras domésticas de reforma en la cocina o en el baño de una casa o la ampliación de un cerco, en la actualidad, tenemos que abrir un registro de obra en el Banco de Previsión Social y aportar conforme al Decreto Ley Nº 14.411. En los hechos, para las pequeñas obras, este sistema es bastante vulnerable, y si bien en este sector el contacto firme y fluido que existe en las relaciones laborales entre el sindicato de la construcción y las diferentes organizaciones empresariales de la industria han permitido un entramado que las convierte en órganos que se autocontrolan para evitar la informalidad, lo cierto es que, en los hechos, este tipo de obras se terminan fugando hacia la informalidad. De ahí que, en el ámbito interinstitucional del Poder Ejecutivo -en que participan no solo nuestra Cartera, sino también el Banco de Previsión Social, el Ministerio de Desarrollo Social, la Dirección General Impositiva y la Dirección de Aduanas entre otros se consideró que un proyecto en este sentido -en la Legislatura anterior hubo uno de similares características podría facilitar el sistema de aportación, haciéndolo más sencillo y más amigable para la población y logrando una forma rápida de contacto.

El sistema del Decreto Ley Nº 14.411 es más complejo y denso y más caro, porque está pensado más para la industria fuerte que para las pequeñas obras.

Este es el escenario del proyecto, que tiene un listado de pequeñas obras -que comprende reformas, cercamientos, pintura y demás, que implica que no trabajen más de dos personas -una puede ser el titular de la empresa y que no se realicen más de 15 jornales en un año; abriendo un espacio mayor de tiempo, podríamos estar facilitando la fuga. Les recuerdo que en el proyecto que se presentó en la Legislatura anterior, ese espacio era más amplio -creo que eran 30 jornales, pero se entendió que era demasiado generoso.

Ese es el espíritu de este proyecto que, reitero, no solo es promovido por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, sino que es producto de la preocupación por la formalización. Además, para elaborarlo, se consultó al sindicato de la construcción y a las cámaras empresariales; es decir que, de alguna manera, recoge el consenso de ese sector.

SEÑORA DE MARCO.- Desde la Inspección General del Trabajo, queremos dejar claro que, en este caso, estarían exentos, porque para el Registro de la trazabilidad que funciona en la Inspección de Trabajo, la obra debe tener más de 30 jornales, y en cuanto a la seguridad, hay un límite de altura y profundidad que, en estos casos, no sería superado. Pero si algunos de los casos de las refacciones tuvieran la altura o la profundidad a la que alude el Decreto que refiere a esas cosas -que es del año 1996, y ahora está subsumido en el nuevo decreto de la construcción, el Decreto Nº 125 que en agosto y setiembre va a entrar en vigencia, según el tema que trate la cuestión, igual van a tener que presentar ante el Ministerio una excepción de que no tiene la altura ni la profundidad a la que aluden esos decretos. Más allá de eso, hacemos controles puntuales. Inclusive, ingresamos a los hogares a controlar. Si hay que pedir orden de allanamiento, lo hacemos, pero si sabemos que hay una obra, que se está desarrollando una obra o hay una denuncia puntual, ingresamos. Por lo tanto, ese tema está controlado, y entendemos que -más allá de eso, también la ley lo dice va a tener los cuidados de la seguridad y salud necesarios para el trabajador que está en este tema.

SEÑORA PANDIANI.- En realidad, voy a destacar algunos puntos muy concretos.

Como decía el señor Subsecretario, el objetivo de este proyecto de ley es generar mejores condiciones para promover la formalización de algunos trabajos que -como todos sabemos suelen hacerse con un porcentaje muy alto dentro de la informalidad. Lo único que me gustaría destacar, además, sería que esto sigue muy asociado a lo que son, por supuesto, personas que están vinculadas directamente con el gremio de la construcción, a los acuerdos salariales y a las normas en general, y -como dice el proyecto todo lo que no tenga una definición específica en este proyecto de ley se rige por las normas de la contratación de personal de construcción.

Lo que me interesa es destacar la definición que se hace a lo largo de todo el proyecto de las obras que están comprendidas. Hay una serie de pautas que se establecen claramente, tratando de evitar las posibles confusiones que a veces en la práctica se pueden presentar.

Aquí tenemos el artículo 1º, en el que se define cuál es el costo de una pequeña obra. Los salarios van a estar determinados por el grupo correspondiente. En el artículo 3º están definidas las actividades comprendidas. Queda claro que tienen que ser obras disociadas de la terminación de obra en concreto y que tiene que haber una finalización de obra. También queda fijada la cantidad de operarios involucrados en la tarea y, como dice el artículo 5º, se tienen que dar todas estas condiciones para que se considere que esta es una pequeña obra, y esta es la forma de aportación que van a tener, que es a través de Industria y Comercio, y no a través de la Ley Nº 14.411.

SEÑOR LÓPEZ VILLALBA.- En primer lugar, quiero agradecer vuestra presencia ante nuestro requerimiento.

Quizás, a veces, las empresas y hasta las Cámaras empresariales se confunden con lo que es la realidad de nuestra campaña, de nuestros pueblos.

Yo había preguntado si en algún caso, las obras podrían llegar a tener hasta tres obreros. Lógicamente, no estamos hablando de alturas ni de profundidades sino, quizás, de un tirante de eucalipto que en una vivienda humilde, se les pudre la punta y hay que empatillarlo. A veces no es tan fácil que dos personas solas puedan hacerlo.

Tampoco el interés es que puedan ser tres para que termine siendo una empresa constructora, pero no sé de qué forma podemos ayudar a esa gente que, generalmente, está en los asentamientos o en ranchos en la campaña, que es donde verdaderamente se complica más. Quien está más cerca de los pueblos siempre tiene la posibilidad de contar con mejor asesoramiento; siempre hay alguien que puede ir hasta donde está el BPS, o las Juntas o los Alcaldes pueden asesorar. Es diferente cuando están en campaña, se les rompió una chapa, filtró agua y hay que cambiar un tirante. ¿Cuántas veces hemos visto que se les ha terminado cayendo un pedazo del rancho encima? Nos preocupa ese tipo de población, que es la que está más desprotegida y tiene menos asesoramiento.

Quienes fuimos criados en el interior y en campaña, tenemos alguna que otra planchada hecha en conjunto - como las hacíamos antiguamente con los grupos de amigos, en las construcciones con planos económicos.

Mi preocupación es si, de alguna manera, podemos brindar las garantías para aquellas situaciones en las que pueda haber peligro, y dejar plasmado que, si hay que apuntalar un techo, se pueda hacer hasta por el propio dueño del inmueble, porque generalmente, es gente muy humilde y, a veces, son personas de mucha edad que terminan contratando al vecino.

¿Qué posibilidades hay de dejar esto plasmado? ¿Cómo podemos hacer para hacer las cosas bien, pero también asegurarnos de que no se cometan errores?

SEÑOR ABDALA.- De una rápida lectura del proyecto de ley, deduzco que la iniciativa establece un régimen especial y parece tener techo pero no piso. El techo son los quince jornales y los dos operarios. Por encima, vamos al régimen de la Ley Nº 14.411. En ese caso, al no tener piso, se supone que por debajo de ese límite, todo queda comprendido, inclusive, la contratación de un solo albañil o pintor por un jornal para realizar una obra pequeña como pintar o revocar una pared. Quiero que esto quede claro, porque tiene que ver con el alcance de la solución.

Todos sabemos la naturaleza de estas situaciones que, como describía bien el señor Diputado López Villalba, están comprendidas en el ámbito del hogar, de lo privado, de la esfera más inmediata de las personas o de las familias.

Se podría haber pensado -no estoy postulando una solución, sino razonando en voz alta en un piso, además de en un techo. Es decir, por debajo de cinco jornales, por decir algo, estamos exonerados de aportes y, si se trata de un solo operario por debajo de determinadas jornadas de trabajo, no rige ningún régimen tributario. De esa manera, exoneramos del pago de tributos y no desalentamos al particular a que contrate a un albañil o a un pintor.

De otra manera, por una obra tan pequeña, habría que cumplir una serie de formalidades y de obligaciones tributarias que son compartidas, porque salimos del régimen unificado de la construcción y pasamos al

régimen de industria y comercio que implica, supongo -espero que se me aclare, aportes personales y patronales.

Además, ese trabajador individual, pintor o albañil, estará obligado a hacer sus propios aportes al sistema de seguridad social.

Se me dirá que hoy ya hay obligaciones tributarias, y yo lo sé, pero todos conocemos la realidad a la que nos estamos enfrentando: en los hechos, muchas de estas actividades quedan por fuera de la persecución fiscal del Estado, por decirlo en términos muy groseros.

Antes de pronunciarme definitivamente sobre el tema, quiero corroborar esto. Estamos hablando de un régimen especial, que se aplica desde cero hasta determinado límite por el cual rige el régimen anterior; por debajo de ese límite, está todo comprendido, inclusive, la contratación de un operario por un solo día de trabajo. En tal caso, me gustaría saber por qué se estableció el límite de dos operarios.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.- Voy a invertir las respuestas porque me resulta más fácil ensayar primero la respuesta al señor Diputado Abdala y luego la del señor Diputado López Villalba.

Si hoy usted contrata a un trabajador por una hora para hacer una reparación en su casa, tiene que aportar bajo el régimen de la Ley Nº 14.411. El es cero. Cualquier trabajo de la industria para este tipo de obra, con independencia de la cantidad de horas que lleve, ingresa en el régimen de la Ley Nº 14.411.

¿Qué dice este proyecto de ley? Que vamos a exonerar de aportes a los trabajos que lleven hasta quince jornales y cuando se vean involucrados hasta dos trabajadores. Esto es lo que establece el artículo 1º, referido al ámbito de aplicación.

Luego, descubre una cantidad de obras donde usted puede operar. La parte final del proyecto establece que si no se cumplen algunos de los requisitos previstos en los artículos anteriores, se va al régimen de la Ley Nº 14.411. Que quede claro que es una excepción bien acotada y limitada. No solo tienen que pasar estas dos cosas, sino lo que dice todo el proyecto. De lo contrario, caigo en la hipótesis de la Ley Nº 14.411.

Insisto: hoy, en todos los casos, se cae en la hipótesis de la Ley Nº 14.411. Este proyecto, como bien indica el señor Diputado Abdala, tiene un techo. Dice que hasta aquí, no lo exonero, sino que lo transfiero al régimen general de aportación, no al excepcional de la industria de la construcción. Lo mantengo en el régimen general de industria y comercio que, como todos sabemos y como anunciábamos al inicio, es más económico, aunque el empleador no quede exonerado de pagar ninguno de los rubros de naturaleza salarial como licencia, aguinaldo, salario vacacional y todas las previsiones que estén dadas para la industria de la construcción.

Como decía la Inspectora General, tampoco queda exonerado de los elementos de seguridad en el trabajo. Se cubre todo; únicamente, hay un desplazamiento de la forma de aportación, pasando del régimen excepcional de la industria al régimen general.

No están previstas ni se pensó en las excepciones que planteaba el señor Diputado Abdala. En la actualidad, insisto, si cualquiera de nosotros contrata por una hora a un trabajador de la construcción, en términos teóricos -nadie lo hace-, debe abrir una obra en las formas del Banco de Previsión Social y aportar conforme a la Ley Nº 14.411. Esto tiene un techo: el máximo que tolera es de quince jornales por año y dos trabajadores por año, siendo factible que uno no sea trabajador, sino el propio titular de la empresa. Ese es el techo. Para abajo se pasa de la Ley Nº 14.411 al régimen de industria y comercio.

En el proyecto no figura una franja de exoneración tributaria, como planteaba el señor Diputado de establecer hasta cinco jornales, porque se entiende que eso podría perforar los principios que pretendemos salvaguardar: formalidad e inclusión.

Algún integrante de la Comisión hizo una consulta al Directorio del Banco de Previsión Social. Como ustedes sabrán, ese Ente se comunica con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y tenemos un vínculo bastante fluido. Entonces, hablamos con el Presidente del Banco, maestro

Murro sobre esta consulta que llegó hace pocos días y no vimos posible hacer la modificación, y voy a explicar porqué

Estas excepcionalidades no son producto del acuerdo, de los órganos del Poder Ejecutivo, de lo que pensaba la DGI ni de nosotros, sino de lo que los propios interlocutores sociales, los trabajadores y empresarios, veían. Técnicamente ellos entendían que este era el tope que se podía establecer, porque si hablamos de algún funcionario más o más días -como se establecía en el proyecto de la anterior legislatura al que hacíamos mención, podríamos provocar una fuga no deseada de acuerdo con el régimen de la Ley Nº 14.411.

En principio la respuesta del Poder Ejecutivo y de los órganos que se vieron involucrados -no soy el portavoz del sindicato ni de la cámara, pero recojo lo que se habló en el seno de esa Comisión; en todo caso habría que consultarlos a ambos por separado, de acuerdo con algunas consultas que hicimos, era mantener dos trabajadores. Entiendo que es cierto el planteo del señor Diputado respecto a algunas tareas, pero a veces pueden ser excepcionales. Cuando eso ocurre, el momento para hacer eso es muy excepcional, no es que eso lleve todo el trabajo, el hecho se produce en un pequeño momento. Una mano más es un pequeño momento; no estamos hablando de quien está haciendo todo el trabajo.

Aclaro que en ningún momento conversamos sobre el ejemplo planteado por el señor Diputado, pero sí en términos generales, y vimos que agregar a uno más era irnos de lo que habíamos considerado los sectores -no tanto la opinión del Poder Ejecutivo, quiero que lo tenga presente, y muy especialmente la de los verdaderos hacedores del tema, es decir, las empresas como los trabajadores, que son quienes pueden entender bien cuál sería ese límite. Por eso somos muy respetuosos del límite de dos.

SEÑOR LÓPEZ VILLALBA.- Mi posición es muy clara.

Reitero que no estoy hablando de zonas urbanas sino del rancho de doña María ubicado más allá de una ruta, en un camino vecinal, al que vienen tres vecinos a levantarle el techo.

Debemos trabajar para que esa labor sea formal. Pero hemos visto accidentes, que se han caído tirantes provocando alguna lesión en la cabeza a alguna persona y tener que sacarla corriendo hacia algún hospital; inclusive, ha habido fallecidos.

No digo que efectivamente deban ser tres, pero sí que la ley establezca que si alguien tiene que ir a dar una mano durante una hora y ocurre un accidente, no se compromete a la dueña de ese inmueble y doña María termine declarando en un juzgado porque no ofrecía la seguridad suficiente.

Me refiero a la gente verdaderamente humilde. Estas situaciones también se dan en los asentamientos en los que un vecino da una mano y arman el rancho, uno sostiene los tirantes, etcétera. No siempre se dan las garantías de seguridad que deberían existir; esa es la realidad. Y en campaña ocurre lo mismo.

Esa es mi posición. No me refiero a la parte urbana donde reitero que es más fácil porque existe mayor asesoramiento; podemos preguntar; los gremios conocen más la normativa.

Con el mayor de los respetos, estoy seguro que ni la Cámara ni los gremios conocen cómo se arregla la casa de doña María en el medio del campo. El que arregla es el que sabe de los siete oficios y le repara tanto el canal de desagüe, como la chapa de zinc, revoca, o arregla la cocina a leña. A esas situaciones son a las que me refiero, a la gente más humilde que se les puede generar esa situación.

Quiero saber si sin modificar el proyecto se puede establecer este tipo de situaciones que son extraordinarias, que no son comunes, pero que quienes hemos sido criados en campaña sabemos que ocurren.

SEÑOR PRESIDENTE.- Cuando el proyecto llegó a la Comisión de Seguridad Social uno de los planteos fue consultar al Presidente del Banco de Previsión Social, conjuntamente con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Además, era el resultado de algo que ya se había empezado a gestar en 2010 -como manifestaron los doctores de Marco y Loustaunau respecto a la elaboración de un proyecto de inclusión social y formalización del trabajo con otros actores como el Mides y los Ministerios de Educación y Cultura y de Economía y Finanzas.

Me parece pertinente leer el mail enviado por la Secretaría de la Comisión a fin de consultar puntualmente sobre la cantidad de componentes en una obra. "Estimados miembros de la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Representantes.- De nuestra mayor consideración:- En primer lugar agradecemos la rápida y atenta consideración y vuestra consulta, ante un proyecto de ley que el Directorio del BPS considera muy importante y por el cual viene bregando hace muchos años en pro de la inclusión social y por la profundización de la formalización en el sector.- Dicho proyecto tiene consenso en el plural Directorio del BPS y también de las cámaras empresariales del sector y del sindicato SUNCA.- El objetivo de limitar a 2 operarios es tratar de que efectivamente se asegure que son pequeñas obras o tareas de mantenimiento o refacción y es concordante con la limitación del art. 1º. Cuando refiere a quince jornales de medio oficial albañil.- Agradeciendo nuevamente vuestra atención y reiterándonos a vuestra disposición.- Les saluda Ernesto Murro Presidente del BPS".

Como decía, esto explica la importancia y la responsabilidad del organismo en cuanto al tiempo y forma de la contestación, brindando su apreciación y visión respecto a la razón de establecer dos operarios y no tres.

SEÑOR LÓPEZ VILLALBA.- Deseo destacar el muy buen relacionamiento que tiene la Comisión con los integrantes del Directorio del Banco de Previsión Social.

SEÑOR PRESIDENTE.- Saludo este proyecto porque durante un período de mi vida trabajé en la construcción. Dentro de toda la estrategia de formalización que se considera en el mundo del trabajo, entiendo que esta iniciativa hace muy bien y es necesaria por la forma en que se plantea y porque no era atendido en la totalidad por la Ley Nº 14.411. De alguna forma, evacua una cantidad de huecos que tenía en cuanto a las obras simples -"changas", como nosotros les decimos para las cuales es necesario este tipo de proyectos.

Agradecemos la presencia de los invitados y por habernos aclarado algunas interrogantes que además, ayudan al enriquecimiento del proyecto.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)